

Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid? ¹

Koen Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden
Kees den Boogert, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting

Belastingheffing over inkomen en het toekennen van toeslagen zouden in een leefvormneutraal stelsel niet beïnvloed mogen worden door de samenlevingsvorm of de inkomensaanbreng door partners. Maar onze belastingwetgever houdt niet van dergelijke neutraliteit en discrimineert volop, naar verschil in arbeidspatroon, verschil in huishoudsamenstelling, verschil in leefvorm, verschil in voorkeuren voor opvoeding van kinderen en verschil in voorkeur voor wonen, met forse belastingdrukverschillen tot gevolg. De verschillen in besteedbaar inkomen kunnen fors oplopen. Een empirische analyse.

Inleiding

Eén van de centrale doelstellingen van het sociaaleconomische beleid is de bevordering van de totstandkoming van een evenwichtige inkomensverdeling. De overheid heeft op dit gebied volgens de Grondwet een expliciete verantwoordelijkheid. Artikel twintig, eerste lid, stelt: "De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid." Waar de bestaanszekerheid wordt gegarandeerd door de bijstand, is het stelsel van belastingen en toeslagen in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop en de mate waarin de materiële welvaart boven het bestaansminimum wordt herverdeeld. Dit stelsel is vormgegeven vanuit het adagium "gelijke monniken, gelijke kappen". Wat gelijke gevallen zijn en wat niet is daarmee echter nog open voor debat. Tegen een leefvormneutraal belastingstelsel zal niemand zijn, maar over wat daarmee wordt bedoeld en hoe dat zou moeten worden vormgegeven, zijn veel verschillende opvattingen mogelijk.

Stevens over Leefvorm neutraal belastingstelsel

Stevens heeft zijn visie over een leefvormneutraal belastingstelsel uitgewerkt in zijn afscheidsrede *Fiscaal gezinsbeleid* (2006). Bij een leefvormneutraal belastingbeleid gaat het naar zijn mening vooral om een leefvormneutraal *inkomensbeleid*. Belastingheffing over het inkomen en het toekennen van (al dan niet bestedingsgebonden) inkomenssubsidies zouden in een leefvormneutraal belastingbeleid niet beïnvloed mogen worden door de aard van de samenlevingsvorm en bovendien zou de verdeling in inkomensaanbreng door de partners niet van invloed mogen zijn op de hoogte van het verschuldigde belastingbedrag of de te ontvangen inkomensondersteunende subsidie. Echter, beleidsbepalers kampen met de spanning tussen de ambitie belasting naar draagkracht te heffen en de wens het heffingsinstrument in te zetten voor arbeidsmarktbeleid en andere doeleinden. In de uitwerking kunnen hierdoor grote verschillen in belastingdruk ontstaan. Stevens geeft een rekenvoorbeeld om de omvang te illustreren² en hij doet direct een beleidsaanbeveling om de belastingdrukverschillen te verminderen. "Bij een

¹ De gedachten die hier wordt uitgewerkt alsmede de onderliggende berekeningen zijn gebaseerd op passages uit het interimrapport van de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (oktober 2012), waarvan de eerste auteur lid was en de tweede auteur secretaris.

² Opgetekend in het verslag van een Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over Leefvormneutraal belastingstelsel, 9 februari 2011.

gezinsinkomen van € 40 000 is de belastingdruk, inclusief de volksverzekeringen, gemiddeld 24%. Bij twee partners die beiden € 20 000 verdienen, is de belastingdruk 16%, dus 8 procentpunten lager, oftewel een derde lager dan bij een alleenverdiener. Dat is natuurlijk merkwaardig, gezien vanuit draagkrachtoverwegingen. Dit wordt veroorzaakt door de progressie, maar dat kunnen we wegwerken met een vlaktaks." En verder³: "Een vlaktaks heeft als voordeel dat het principiële – en partijpolitiek lastig tot consensus te brengen – probleem of de inkomstenbelasting gebaseerd moet zijn op individuele draagkracht dan wel op gezinsdraagkracht, haar belang verliest. Verschil in inkomensaanbreng door de partners leidt immers niet langer tot ongelijke belastingdruk bij gelijk gezinsinkomen."

Aantekening

Herverdeling en belastingdrukverschillen in het huidige stelsel: discriminatie alom

In de huidige regelgeving worden twee invalshoeken gehanteerd: het individuele belastbare inkomen in de inkomstenbelasting en het huishoudinkomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor de toeslagen. Bij de vraag of de wetgever het individuele of het huishoudinkomen als grondslag zou moeten nemen voor inkomensherverdeling, hinkt de overheid dus op twee gedachten. Maar er is meer. Voor een leefvormneutraal beleid komt vervolgens de vraag op welke leefvormkenmerken zouden moeten worden onderscheiden. In welke mate dient dan rekening gehouden te worden met een huishoudenkenmerk, zoals bijvoorbeeld het hebben van kinderen? Vanuit leefvormneutraliteit kan het standpunt worden ingenomen dat de wetgever niet mag discrimineren tussen welke leefvorm of preferentie dan ook, bijvoorbeeld om te werken, of om samen te wonen, of kinderen te krijgen, of hoe de taken in een huishouden te verdelen. Veel fiscale faciliteiten en inkomensafhankelijke regelingen zouden dan moeten worden afgeschaft: arbeidsmarktprikkels, kindregelingen, belastingverschillen tussen samenwonenden en alleenstaanden, belastingverschillen tussen twee- en alleenverdieners, regelingen voor de eigen woning en het huurhuis, de faciliteiten voor zelfstandigen.

Maar de Nederlandse overheid houdt niet zo van dergelijke neutraliteit en discrimineert juist volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstellingen (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen.

Bovendien is het nooit optimaal om een volledig geïndividualiseerd belastingstelsel te hebben of een belastingstelsel volledig te baseren op huishoudinkomen zolang meerverdienende partners inkomen overdragen naar minder verdienende partners, vanwege de gedragsreacties. Maar er zijn wel mogelijkheden om de huidige (soms forse) belastingdrukverschillen te verkleinen, zo men dat wenst. Die routes zullen hierna worden geschetst, maar eerst brengen we in kaart hoe het huidige stelsel in de praktijk uitwerkt.

Omvang trouwtaks en scheidingsbonus valt wel mee ...

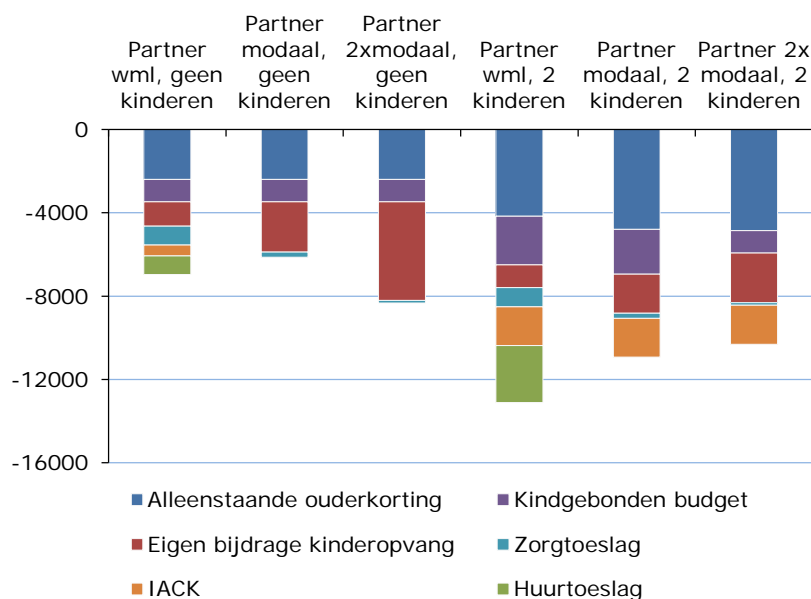
Het onderlinge samenstel van de inkomstenbelasting en de toeslagen kan leiden tot aanzienlijke financiële verschillen in belastingdruk en de hoogte van toeslagen bij wijzigingen in de persoonlijke situatie. Dit heft als gevolg dat het financieel aantrekkelijk kan zijn om de eigen situatie richting de belastingdienst anders voor te doen dan deze in de werkelijkheid is (fraude). Er zijn voorbeelden bekend van paren met kinderen die in feite samenwonen, maar waarbij de vader in het GBA staat ingeschreven op het ouderlijk adres. De moeder profiteert dan ten onrechte van het fiscale voordeel voor alleenstaande ouders. De discussie over schijnzelfstandigen is een ander voorbeeld

³ L.G.M. Stevens, Leefvormneutraal belastingstelsel, Position paper voor Rondetafelgesprek Tweede Kamer over Leefvormneutraal belastingstelsel, 9 februari 2011.

dat duidelijk maakt dat het maken van fiscaal onderscheid toezichtinspanningen en een duidelijke afbakening in de wetgeving vereist.

Onze analyse begint met een alleenstaande ouder die een modaal inkomen verdient en twee schoolgaande kinderen heeft die na schooltijd naar de naschoolse opvang gaan. De alleenstaande ouder heeft via een datingsite een vriend/vriendin opgedoken en overweegt te gaan samenwonen. Voor alleenstaande ouders bestaan verschillende faciliteiten die niet openstaan voor paren. Figuur 1 laat zien welke regelingen bij samenwonen leiden tot een inkomensverlies, afhankelijk van het inkomen van de partner en de vraag of hij/zij ook kinderen heeft.

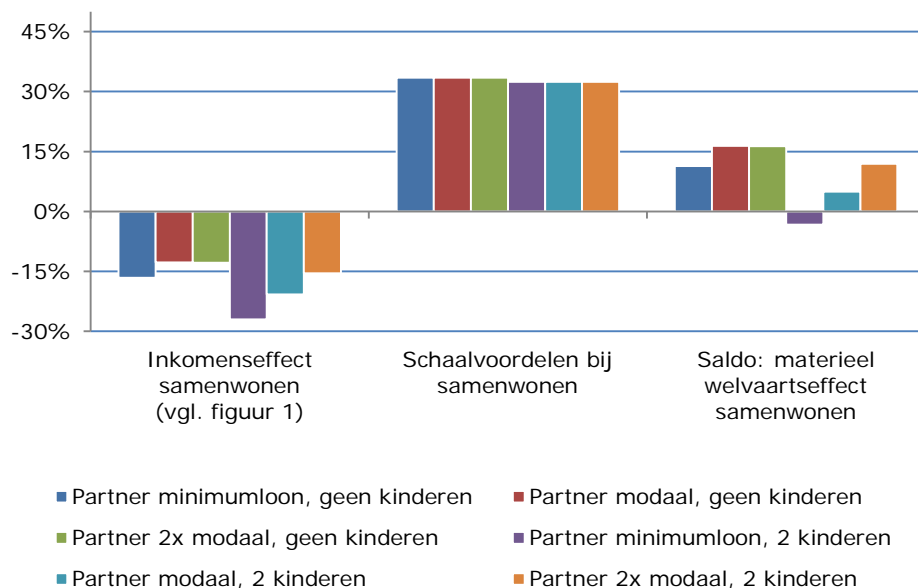
Figuur 1 Inkomensverlies als alleenstaande ouder met modaal inkomen gaat samenwonen, gesplitst naar regeling.



Uit de grafiek blijkt dat met name verschillen optreden als gevolg van de kindregelingen. De extra steun voor alleenstaande ouders vervalt als zij deel gaan uitmaken van een gemeenschappelijk huishouden. Het grootste effect treedt op als de alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen met een alleenstaande ouder met een minimumlooninkomen en eveneens twee kinderen. Het gezamenlijke besteedbaar inkomen neemt meer dan met 13.000 euro af (tweintig procent). Dat is best fors!

Echter, het is eenzijdig om alleen de fiscale effecten van samenwonen te bekijken. Bij samenwonen treden ook schaalvoordelen op in de vorm van gemiddeld lagere gezamenlijke huisvestingskosten, minder uitgaven voor duurzame consumptiegoederen (wasmachine, tv, et cetera) per persoon. Als deze schaalvoordelen in de beschouwing worden betrokken, blijkt dat in de meeste gevallen per saldo een materieel welvaartsvoordeel wordt behaald als een alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen (figuur 2).

Figuur 2 Inkomenseffect als alleenstaande ouder met modaal inkomen gaat samenwonen, afgezet tegen schaalvoordelen bij samenwonen op basis van equivalentiefactoren.



Het is dus mogelijk te stellen dat het huidige stelsel van belastingen en toeslagen al redelijk rekening houdt met of corrigeert voor het verschil in draagkracht tussen alleenstaande ouders en paren met kinderen. Het negatieve inkomenseffect bij samenwonen wordt gecompenseerd door de schaalvoordelen. Andersom, als een paar uit elkaar gaat, worden ze in aanzienlijke mate gecompenseerd voor het wegvallen van deze schaalvoordelen. Samenwonen levert in het voorbeeld in de meeste gevallen tot de hoogste materiële welvaart. Alleen voor alleenstaande ouders met lage inkomens kan er een perverse prikkel zijn om niet samen te wonen. Dit effect is klein. Ze gaan er drie procent in materiële achteruit als ze gaan samenwonen, maar ze krijgen er liefde en stiefkinderen voor terug. Met de omvang van de trouwtaks of scheidingsbonus valt het bij nader inzien dus best wel mee.

Maar de belastingdrukverschillen kunnen toch fors oplopen ...

De inkomens van huishoudens die verschillen in grootte en samenstelling kunnen niet zo maar met elkaar worden vergeleken (appels en peren). Het maakt verschil of een modaal inkomen moet worden gedeeld of niet. Hoe vergelijk je het inkomen van een kostwinners-gezin met twee jonge kinderen met een even hoog inkomen van een alleenverdiener zonder kinderen? Een draagkrachtcorrectie voor de grootte en samenstelling van huishoudens kan worden vormgegeven door gebruik te maken van de zogenaamde equivalentiefactoren van het CBS. Equivalentiefactoren geven weer hoeveel hoger het besteedbaar inkomen van een huishouden met een bepaalde samenstelling moet zijn ten opzichte van het inkomen van een alleenstaande om dezelfde materiële welvaart te bereiken. Equivalentiefactoren beschrijven het feitelijk bestedingspatroon van huishoudens. Deze factoren zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Equivalentiefactoren

	Aantal kinderen (jonger dan 18 jaar)				
	0	1	2	3	4
Aantal volwassenen					
1	1,00	1,33	1,51	1,76	1,95
2	1,37	1,67	1,88	2,06	2,28
3	1,73	1,95	2,14	2,32	2,49
4	2,00	2,19	2,37	2,53	2,68

Uit de tabel blijkt dat een huishouden met twee volwassenen 1,37 maal het inkomen nodig heeft van een alleenstaande om dezelfde materiële welvaart te bereiken. Dit sluit aan bij de bijstandsniveaus voor paren en alleenstaande. Een paar zonder kinderen in de bijstand heeft ongeveer hetzelfde materiële welvaartsniveau als een alleenstaande zonder kinderen in de bijstand.

Tabel 2 laat het traject van bruto via netto inkomen naar besteedbaar inkomen op een modaal inkomensniveau zien. Als beide ouders werken maken huishoudens met twee kinderen in deze tabel gebruik van buitenschoolse opvang. Het blijkt dat er voor de onderscheiden huishoudenssituaties behoorlijke verschillen optreden in de hoogte van het besteedbaar inkomen. Verschillen die wat afvlakken indien gecorrigeerd wordt voor de grootte en samenstelling van huishoudens (gestandaardiseerd besteedbaar inkomen). Het besteedbaar inkomen van een alleenstaande ouder met een modaal inkomen (27.200 euro) is hoger dan het besteedbaar inkomen van een alleenstaande (21.700 euro). Dit is het effect van de alleenstaande ouderkortingen en de IACK (verschil in rij LB/IB), de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De netto kosten van kinderopvang (kosten kinderopvang minus kinderopvangtoeslag) verlagen het besteedbaar inkomen van de alleenstaande ouder. Na correctie voor de grootte en samenstelling van het huishouden blijkt de materiële welvaart van een alleenstaande ouder met een modaal inkomen ongeveer zeventien procent lager te zijn dan de materiële welvaart van een alleenstaande met een modaal inkomen. Het stelsel houdt rekening met de kosten van kinderen (het besteedbaar inkomen is 5.500 euro hoger) maar die tegemoetkoming is gedeeltelijk (de materiële welvaart is zeventien procent lager).

Tabel 2 Bruto-nettotrajecten en verhouding materiële welvaart op modaal niveau, 2013, bedragen afgerond op honderden euro's

	alleen- staande	alleen- staande ouder ^a	alleen- verdiener zonder kids	alleen- verdiener met kids ^a	tweeverdiener gelijk huishoud- inkomen als alleenstaande (2/3-1/3) ^a		tweeverdiener gelijk individueel inkomen als alleenstaande ^a	
					zonder kids	met kids	zonder kids	met kids
Bruto inkomen	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	66.000	66.000
Sociale lasten wn	1.100	1.100	1.100	1.100	700	700	2.200	2.200
LB/IB	8.700	4.300	7.400	7.400	5.900	4.600	17.400	15.300
Netto inkomen	23.200	27.600	24.500	24.500	26.500	27.700	46.400	48.500
Ziektekosten	1.400	1.400	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Zorgtoeslag	0	0	900	900	900	900	0	0
Kinderbijslag	0	1.900	0	1.900	0	1.900	0	1.900
Kindgebonden budget	0	1.100	0	1.100	0	1.100	0	0
Kosten kinderopvang	0	11.600	0	0	0	11.600	0	11.600
Kinderopvangtoeslag	0	9.600	0	0	0	9.200	0	7.300
Besteedbaar inkomen	21.700	27.200	22.600	25.600	24.500	26.300	43.500	43.200
Equivalentiefactor CBS	1,00	1,51	1,37	1,88	1,37	1,88	1,37	1,88
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	21.700	18.000	16.500	13.600	17.900	14.000	31.700	23.000
Materiële welvaart t.o.v. alleenstaande	0%	-17%	-24%	-37%	-18%	-36%	46%	6%

^a Een huishouden met twee kinderen tussen zes en elf jaar; maakt gebruik van buitenschoolse opvang.

Bij tweeverdieners zijn zowel paren met een huishoudinkomen dat gelijk is aan het inkomen van de alleenstaande als paren met een individueel inkomen dat gelijk is aan dat van de alleenstaande opgenomen. De eerste optie lijkt zinvol in vergelijking met een alleenverdiener (dan gaat het om de verdeling van inkomen over de partners, waarbij de totale hoeveelheid gewerkte uren bij beide huishoudens gelijk is); ⁴ de tweede in de vergelijking met twee alleenstaanden (dan is het logisch om de personen constant te houden).

⁴ Anders zou het alleenverdienerhuishouden hogere welvaart hebben door meer vrije tijd/ huishoudproductie.

De materiële welvaart van alleenverdieners is bij een modaal huishoudinkomen lager dan de materiële welvaart van tweeverdieners zonder kinderen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de arbeidskorting van de tweede verdiener (minder LB/IB). Daarnaast hebben tweeverdieners een progressievoordeel. Bij huishoudens met kinderen wordt het verschil tussen tweeverdieners en alleenverdieners groter door de IACK (minder LB/IB). Dit wordt echter vrijwel gecompenseerd door de kosten van kinderopvang.

Twee alleenstaanden met een modaal inkomen zien hun materiële welvaart met 46 procent toenemen als ze gaan samenwonen. Als dit tweeverdienerpaar kinderen krijgt, neemt de materiële welvaart met ruim een kwart af (van 146 procent naar 106 procent). Het besteedbaar inkomen gaat beperkt omlaag. De IACK en de kinderbijslag wegen niet op tegen de kosten van kinderopvang. Voor een gelijke materiële welvaart zou het besteedbaar inkomen juist met meer dan 10.000 euro moeten stijgen. De materiële welvaart van een huishouden met twee kinderen met een inkomen van tweemaal modaal is maar beperkt hoger (zes procent) dan de materiële welvaart van een alleenstaande met een modaal inkomen.

Routes vermindering belastingdrukverschillen - desgewenst

Bovenstaande uitkomsten staan ver af van het uitgangspunt van Stevens (2006). Belastingheffing en het toekennen van subsidies zouden in een leefvormneutraal belastingbeleid juist *niet* beïnvloed mogen worden door de samenlevingsvorm; de inkomensaanbreng door partners zou juist *niet* van invloed mogen zijn op de hoogte van het verschuldigde belastingbedrag of de te ontvangen toeslag. Dat roept de vraag op hoe de belastingdrukverschillen – desgewenst – verminderd zouden kunnen worden.

1. Om de belastingdrukverschillen te verkleinen, kunnen alle inkomens in een huishouden worden samengeteld. Arbeidskorting, combinatiekorting en de alleenstaande ouderkortingen zouden kunnen blijven bestaan om te corrigeren voor draagkrachtverschillen samenhangend met arbeid, het eenoudergezin en de combinatie van arbeids- en zorgtaken. Globaal zou dan de belastingdruk voor een alleenstaande gelijk worden aan die van een kostwinner en tweeverdieners. Deze samentelling zou tot een lastenverzwaring van 6,5 miljard euro leiden voor tweeverdieners.⁵ Zowel gemiddelde als marginale druk nemen toe, hetgeen naar verwachting tot een verminderd arbeidsaanbod zal leiden. Geen aantrekkelijke route dus.
2. Een andere mogelijkheid die het verschil tussen alleenstaanden enerzijds en samenwonenden en gehuwden anderzijds in stand houdt, maar wel het verschil tussen kostwinners en tweeverdieners vermindert, is het splitsingsstelsel. In zo'n stelsel worden de inkomens van de partners samengeteld en daarna verdeeld over beide partners. Een dergelijk stelsel leidt tot een lastenverlichting van 3,5 miljard euro waarvan 2,1 miljard euro bij tweeverdieners terecht komt.⁶ De marginale druk gaat voor veel minstverdienende partners omhoog, terwijl hij voor de kostwinners en meestverdienende partners omlaag gaat. Omdat het arbeidsaanbod van de minstverdienende partner elastischer is dan dat van de meestverdienende partner, zal dit naar verwachting tot een vermindering van het arbeidsaanbod leiden. Eveneens een onaantrekkelijke beleidsaanbeveling.
3. Belastingdrukverschillen verminderen kan ook via een verkleining van de verschillen tussen de tariefschijven, minder progressie dus (de Stevens-route). Echter, de belastingdrukverschillen worden in Nederland maar zeer beperkt veroorzaakt door de inkomenshoogte (progressie via de tarieven) of door de algemene heffingskorting. Wie een neutraler stelsel nastreeft, zal daarnaast niet langer (of minder) moeten discrimineren naar verschil in arbeidspatroon, verschil in huishoudsamenstelling, verschil in leefvorm, verschil in voorkeur voor de opvoeding van kinderen en verschil in voorkeur voor wonen.

⁵ Studiecommissie Belastingstelsel, Continuïteit en vernieuwing, 2010, Den Haag: z.u., blz. 69-70.

⁶ Idem.

Besluit

Leefvormneutraal belastingheffen of toeslagen toekennen veronderstelt een gemeenschappelijke definitie van *leefvormneutraliteit* die er niet is. Betekent leefvormneutraal bijvoorbeeld dat de belastingen en toeslagen de samenleefvorm dienen te volgen, dus rekening houden met de persoonlijke situatie, leidend tot gebruik van het begrip huishoudinkomen en met een fiscaal splitsingsstelsel, of dienen zij juist geen onderscheid te maken tussen hoe huishoudens zijn samengesteld en zuiver individuen te adresseren? De conclusie is dat wat als leefvormneutraal wordt gezien politieke richting vereist.

Wel staat vast dat de verschillen tussen belastingheffing op huishoudniveau en individueel niveau kleiner worden naarmate de tariefstructuur vlakker is (de Stevens-route). Toch zullen belastingdrukverschillen blijven bestaan zolang de maatschappij wil blijven discrimineren in de belastingen en inkomensafhankelijke regelingen naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudsamenstellingen (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen. Maar dan is het wél zaak om geen appels met peren te vergelijken, omdat huishoudens verschillen in grootte en samenstelling (gebruik van equivalentiefactoren). Een ander inzicht op basis van deze analyse is dat de kinderbijslag als inkomensonafhankelijke tegemoetkoming voor het hebben van kinderen bestaansrecht heeft. Wellicht een opmerkelijke bevinding (ook voor de auteurs), maar bij hogere inkomens wordt in het huidige stelsel nauwelijks rekening gehouden met het draagkrachtverminderende effect van de aanwezigheid van kinderen.